

Taux d'emploi et NAIRU: Le scandale du « chômage nécessaire »

Luca Ciccia

CSCE, luca@asbl-csce.be

Le relèvement du taux d'emploi a remplacé l'objectif de diminution du taux de chômage. Derrière ce changement de vocable se dessine un autre projet de société : l'Europe du plein emploi fait place à l'Europe du « plein chômage », où le chômage pèse sur une part de plus en plus large du monde du travail, dans un processus de précarisation croissante. La lutte ancienne pour le partage des richesses produites entre les revenus du travail et ceux du capital est toujours d'actualité. Les chômeurs, leur nombre, la pression effective qu'ils exercent sur les salariés est au cœur de ce combat « occulté ». Le NAIRU est son instrument de mesure. Il mesure le taux de chômage nécessaire n'accéléral pas l'inflation. Résultat : 13% de chômage nécessaire en Belgique! Ce dossier veut mettre en lumière la face cachée des politiques dites de l'emploi. Après un entretien avec le politologue Bernard Conter et un article présentant la prise en compte très concrète du « NAIRU » en Belgique, nous publions une question parlementaire que nous appelions de nos vœux sur l'utilisation du NAIRU posée par le sénateur « sortant » Pierre Galand, la « réponse » du ministre de l'économie et le commentaire du sénateur.

Plein emploi ou chômage nécessaire?

Interview de Bernard Conter, politologue, réalisée par Luca Ciccia

CSCE : Dans le n° 21 de la revue « Politique européenne », vous avez publié un article « Plein emploi ou chômage nécessaire : la Stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme » qui réintègre les politiques nationales de l'emploi dans leur contexte européen. L'Europe devient-elle un lieu important dans la définition des politiques de l'emploi?

Bernard Conter : Oui, depuis 1997, l'Union européenne (UE) s'est dotée d'une Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Cette Stratégie, censée guider l'action des États membres, cherche à atteindre « un haut niveau d'emploi ».

Pouvez-vous en préciser les objectifs?

La stratégie européenne pour l'emploi fixe des objectifs importants en matière d'emploi. Les États membres se sont entendus en 2001 pour

élever le taux d'emploi à 67% en 2005 et à 70% à l'horizon 2010. Des objectifs spécifiques ont également été formulés pour les femmes et les travailleurs âgés (55 à 64 ans) dont les taux d'emploi devront atteindre respectivement 60 et 50% en 2010. Ces objectifs sont d'une telle ambition, eu égard à la situation de certains États membres, que la Commission européenne a récemment invité les États à « passer à la vitesse supérieure » dans la stratégie de Lisbonne, sous peine de ne jamais atteindre ces résultats.

Et qu'en est-il du chômage?

La SEE reste trop discrète sur la question. Elever le taux d'emploi implique bien sûr de remettre des chômeurs au travail, mais ne signifie pas nécessairement arriver à un « chômage zéro ». Certes, un taux d'emploi de 70% est assimilé par les textes européens au « plein emploi ». Il s'agit toutefois d'un abus de langage. En réalité, l'Europe pratique le grand écart entre « plein emploi » et « taux élevé d'emploi ». La définition du « plein

emploi » par un taux d'emploi, c'est-à-dire une convention statistique, est problématique. Le taux d'emploi se définit par le rapport entre la population ayant un emploi et l'ensemble de la population âgée de 15 à 64 ans. Or, la définition de la population active repose sur des conventions variables selon les pays. Elle est ainsi fonction de l'âge limite de la scolarité obligatoire, de l'âge légal de départ à la retraite ou des caractéristiques culturelles et socioéconomiques des pays et des systèmes de sécurité sociale. Par conséquent, elle peut s'écarter considérablement de l'« ensemble de la population âgée de 15 à 64 ans » utilisé comme dénominateur dans le calcul du taux d'emploi.

Et cette définition ne nous dit pas quel type d'occupation de travail est considérée comme « emploi ». Mais en quoi relever le « taux d'emploi » est différent de l'objectif de plein emploi?

Le plein emploi est un objectif de société, il signifie que toutes les personnes souhaitant travailler (qui

forment la « population active ») disposent d'un emploi. Dans cette acception, le plein emploi n'équivaut pas à l'absence de chômage, mais à la limitation de celui-ci à un niveau frictionnel, c'est-à-dire circonscrit à des périodes brèves de transition entre deux emplois. Deux conditions étaient émises pour atteindre le plein emploi : que le nombre d'offres d'emploi soit supérieur au nombre de chômeurs et que les emplois proposés le soient à des salaires décents, permettant aux chômeurs de les occuper. Le taux d'emploi et le plein emploi sont donc des notions très différentes dont l'amalgame n'est pas sans conséquence sur la conduite des politiques publiques. Le taux d'emploi, tel qu'il est mesuré par les statistiques, peut s'accroître si le nombre d'emplois augmente (plus vite que la population active), mais aussi grâce au développement du travail à temps partiel, des emplois précaires, des programmes d'activation, de l'intérim, etc. Ces diverses formes de travail ont un effet positif sur le taux d'emploi, sans nécessairement contribuer à une baisse du chômage réel.

Ce « renversement de perspective » se traduit-il dans les priorités politiques de l'Union? L'objectif premier de la Stratégie européenne pour l'emploi n'est-il pas la création directe d'emplois?

La SEE repose sur quatre dimensions principales : le développement de l'offre de travail, l'activation et la formation, la flexibilité et la transparence du marché du travail et la limitation du coût du travail. Ces priorités sont énoncées dans les « Lignes directrices pour l'emploi ».

Détaillons. Qu'entend par « augmenter l'offre de travail » dans le discours européen?

Cela signifie « attirer et retenir davantage de personnes sur le marché du travail », ou, pour le dire autrement, veiller à ce que davantage de personnes souhaitent travailler. Il s'agit principalement, dans le vocabulaire utilisé, de créer des « parcours vers l'emploi » pour les jeunes, d'accroître l'activité des fem-

mes, de soutenir le « vieillissement actif » (c'est-à-dire d'augmenter le taux d'emploi des plus âgés et de reculer l'âge de la retraite) ; il peut aussi être envisagé de « gérer de manière judicieuse la migration économique »

Et par « activation et formation »?

Les politiques dites « actives » et la formation professionnelle comprennent l'ensemble des démarches individualisées d'accompagnement des chômeurs : « Identification précoce des besoins », orientation et formation. Ces politiques sont qualifiées de « préventives », ce qui est discutable dans la mesure où elles s'adressent aux individus qui sont déjà sans emploi. Elles sont davantage destinées à la prévention du risque d'enlèvement dans le chômage de longue durée. Au rang des politiques actives, on peut encore ajouter les « réformes » des systèmes de sécurité sociale et d'indemnisation du chômage : la SEE prévoit en effet d'« adapter en permanence les incitations et effets dissuasifs découlant des systèmes de prélèvement et de prestations, y compris la gestion et la conditionnalité des prestations ». La formation continue constitue une autre priorité. Celle-ci doit se développer de manière à être accessible « tout au long de la vie » (lifelong learning), à répondre aux nouveaux besoins du marché du travail et à être en adéquation avec celui-ci. Dans les versions précédentes des lignes directrices (LD), ces diverses priorités étaient présentées comme des moyens d'accroître « l'employabilité ». Ce concept a aujourd'hui disparu du texte et tend à être remplacé par celui de « flexicurité ».

La flexibilité qui est donc le troisième pilier de cette stratégie...

La flexibilité est en effet considérée comme une nécessité dictée par l'évolution de l'économie. Le texte des LD est clair : « Les travailleurs connaissent un parcours professionnel de plus en plus complexe, car les modes d'organisation du travail deviennent de plus en plus diversifiés

et de plus en plus irréguliers, et ils doivent réussir un nombre croissant de transitions tout au long de la vie » (introduction à la LD 21) ; il s'agit donc de faire face à cette situation et même de la favoriser davantage, par exemple en « adaptant la législation relative à l'emploi » et « les différentes modalités contractuelles et dispositions relatives au temps de travail » (LD 21). Cette flexibilité est à concilier avec la sécurité. Cette dernière se traduit par la capacité d'adaptation des travailleurs : « Compte tenu de l'évolution rapide des économies et des restructurations qu'elle entraîne, les travailleurs doivent s'adapter à de nouvelles méthodes de travail, à l'évolution de leur statut professionnel et doivent être prêts à se former tout au long de la vie. La mobilité géographique est également requise pour élargir l'accès aux possibilités d'emploi » (introduction à la LD 21). Le fonctionnement du marché du travail doit aussi être amélioré, notamment par la transparence des offres d'emploi, la mobilité, l'anticipation des besoins en compétences et la prévention des « pénuries et blocages sur le marché du travail » (LD 20).

La diminution des coûts salariaux est la quatrième et sans doute la principale dimension de la SEE...

Il est difficile de hiérarchiser ces différentes priorités. L'injonction à la modération salariale est claire, même si elle s'appuie sur un vocabulaire particulier. Il ne s'agit pas, dans le texte, de « limiter les salaires » mais de « créer un cadre adéquat pour les négociations salariales permettant de tenir compte des défis à relever du point de vue de la productivité ». De la sorte, « l'évolution globale des salaires devrait être en adéquation avec la croissance de la productivité tout au long du cycle économique et refléter la situation du marché du travail » (introduction à la LD 22). La diminution des cotisations de sécurité sociale et de la fiscalité sur le travail, évoquée plus haut, doit également concourir à l'abaissement de ces coûts.

Pas d'objectif quantitatif en termes de lutte contre le chômage, mais tout de même des objectifs en termes de moyens?

Si la SEE ne se fixe pas d'objectif de résultat relatif au chômage, elle se donne en effet des objectifs en termes de moyens. La diminution de l'inactivité est autant, sinon plus soulignée que le niveau de chômage. Un des objectifs fondamentaux de la SEE est d'« attirer un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail ». À cette fin, il s'agit de « diminuer l'inactivité », d'« augmenter l'offre de main-d'œuvre », de « réduire les écarts en matière d'emploi entre les personnes défavorisées, y compris les personnes handicapées, et les autres », de développer l'activité des femmes et finalement de prolonger la durée de la vie active. La SEE n'énonce donc pas tant un objectif de diminution du chômage pour évoluer vers le plein emploi (au sens classique du terme) qu'une augmentation de l'emploi, et surtout du nombre de personnes occupant un emploi. Pour garantir une participation massive au marché du travail, la « mobilisation de la main-d'œuvre » est nécessaire, que celle-ci soit au chômage, inactive, âgée ou issue de la « migration économique ».

On peut supposer que cette présence discrète du « chômage » dans la stratégie européenne dans le but de garantir une « réserve de main-d'œuvre » se fonde sur des ancrages théoriques réels. Quelles sont les causes du chômage pour les tenants de cette stratégie très cohérente?

On trouve en effet dans la théorie économique néoclassique une conception du chômage et des politiques d'emploi semblable à celle véhiculée par la SEE. Ce constat n'empêche pas de reconnaître que cette dernière est le fruit de négociations politico-administratives et de rapports de forces entre représentants politiques ou d'institutions diverses. Il n'en reste pas moins qu'au final, elle s'articule autour d'un référentiel libéral.

Néoclassique? On pourrait utiliser le vocable « paléoclassique » tant ses fondements remontent à la préhistoire de la théorie économique... Pouvez-vous décrire cette approche « néoclassique »?

De façon très résumée, on peut dire que l'approche néoclassique de l'économie considère le travail comme un objet d'échange sur un marché. Dans cette perspective, le chômage sera considéré comme structurel ; il naît des imperfections qui empêchent le salaire de se fixer au niveau concurrentiel censé assurer l'équilibre entre l'offre et la demande de travail. Les « rigidités » du marché du travail se composent de tous les éléments qui empêchent les salaires de s'adapter au gré de l'évolution de l'offre et de la demande de travail : la présence de syndicats, les conventions collectives, les allocations de chômage et la protection sociale, les cotisations de sécurité sociale, la réglementation du travail, le salaire minimum, etc. Ces protections collectives n'incitent pas les chômeurs à accepter des salaires inférieurs à ceux dont bénéficient les salariés. La pression à la baisse que le chômage exerce sur les salaires est donc limitée.

La stratégie de Lisbonne semble donc considérer que la relation entre chômeurs et salariés est au cœur de la détermination des salaires. Une baisse du chômage se traduirait par des augmentations de salaires, pour peu que les chômeurs n'exercent pas une pression suffisante sur le marché du travail. C'est donc sous cet angle que l'on doit comprendre le fameux « NAIRU »?

En effet, on comprend aisément l'utilité, formulée par la théorie néoclassique, d'un taux de chômage minimum pour limiter les exigences salariales et l'inflation. Ce « minimum de chômage nécessaire » est appelé chômage d'équilibre ou encore NAIRU (Non accelerating inflation rate of unemployment : taux de chômage n'accéléralant pas l'inflation). Pour reprendre une assertion connue, le chômage n'est pas qu'un problème, c'est aussi une

solution. Toutefois, pour que les chômeurs exercent une « menace crédible » sur les travailleurs, il faut qu'ils soient réellement compétitifs, c'est-à-dire disponibles, bien formés et recherchant activement du travail. C'est l'intensité de la recherche d'emploi, plus encore que l'existence du chômage, qui constitue un réel instrument de pression à la baisse sur les salaires. Dans cette perspective, il ne faut pas qu'un système d'indemnisation du chômage « désincite » les chômeurs à chercher du travail. Il s'agit, au contraire, de les y encourager grâce notamment aux politiques « d'activation » des chômeurs (formation, accompagnement, aide à la recherche d'emploi). Ce n'est qu'en l'absence des « rigidités » évoquées plus haut (salaire minimum, syndicats, allocation de chômage, droit du travail, etc.) et grâce à la « compétitivité » des demandeurs d'emploi que le chômage contribue à discipliner et à limiter, notamment, les prétentions salariales.

Mais même dans cette optique, le chômage a un coût, l'enjeu est donc de réduire ce « chômage structurel ».

En effet, l'enjeu sera donc de réduire le niveau de ce « chômage structurel ». Plus les chômeurs seront actifs (et constitueront de véritables demandeurs d'emploi), plus il sera possible de baisser le nombre d'entre eux requis pour peser sur le marché du travail (ou, pour le dire autrement, moins le NAIRU sera élevé). La théorie économique néoclassique postule donc que le retour au plein emploi n'est pas souhaitable car il se traduirait par une reprise de la progression des salaires, de l'inflation. Voyez en Belgique la réponse du Ministre Verwilghen : l'objectif est bien de diminuer le niveau du chômage structurel. (NDLR : cf. page 21)

Ce choix théorique fondamental enterre de facto les politiques de type keynésiennes de soutien à la demande de travail.

Dans cette perspective théorique, aucune augmentation de la deman-

de de travail n'induit, en effet, de modification du salaire d'équilibre (du fait des rigidités du marché du travail, elle ne permettra pas de baisse des salaires). Ce sont donc les politiques de réformes structurelles qui sont encouragées et présentées comme nécessaires.

Les orientations de la SEE apparaissent plus clairement à la lumière de cet éclairage théorique et donne tout son sens au débat actuel sur la « flexisécurité ». « L'employabilité » est ainsi une exigence de concurrence dont la finalité est complémentaire aux politiques de flexibilité et de modération salariale. En toile de fond : la lutte contre l'inflation qui précède toute idée de lutte contre le chômage.

La SEE est un instrument au service de cette « économie compétitive », élevée, depuis Lisbonne, au rang de projet de société européen. Un tel projet suppose une large ouverture de tous les marchés à la concurrence et une réorientation des dépenses publiques vers des activités « favorisant la croissance » telles que la recherche et le développement, l'innovation, le développement des nouvelles technologies, le capital humain. Cette économie compétitive doit bénéficier d'un « cadre macro-économique sain », c'est-à-dire, aux termes du discours européen, caractérisé par une très faible inflation et un déficit public extrêmement limité.

Quel lien direct avec les politiques de l'emploi ?

La substance de la politique de l'emploi est le reflet des objectifs de politique économique que s'assignent les pouvoirs publics. Au niveau européen, les Grandes Orientations de Politique Economique (GOPE) énoncent les principes guidant la politique économique des États. La politique de l'emploi doit être au service de celles-ci. Le Conseil européen de mars 2005 l'a d'ailleurs rappelé sans équivoque. Or les GOPE visent avant tout la stabilité des prix et préconisent ouvertement une limitation des salaires et des

réformes du marché du travail afin de rendre celui-ci plus flexible.

La boucle est bouclée... On comprend donc mieux l'objectif de relèvement du « taux d'emploi ».

Le choix d'objectifs formulés en termes de taux d'emploi plutôt qu'en termes de chômage n'est ni le fait du hasard, ni l'objet d'une obscure nuance technique. C'est le moyen de donner vie au « NAIRU », c'est-à-dire d'augmenter le volume de l'emploi en conservant une réserve de chômage. L'économiste Gilles Raveaud résuma cela clairement dans son évaluation de la stratégie européenne pour l'emploi publiée en 2003 : « augmenter le taux d'emploi, c'est aussi nécessairement accroître l'offre de travail et donc la concurrence entre les salariés. C'est donc faire en sorte que la modération salariale, condition de la stabilité des prix, soit perpétuelle en raison de la 'menace crédible' que les chômeurs représentent pour les salariés occupés, »

Finalement, cette stratégie européenne conforte les politiques de modération salariale appliquées depuis le début des années 80' partout en Europe.

S'agissant de la modération salariale, la SEE n'est pas fondamentalement originale. Elle entérine et assure la pérennisation des politiques libérales menées dans la plupart des États européens depuis les années 80 en référence à l'adage « les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain ». Nous connaissons le résultat : un partage des revenus entre le travail et le capital qui s'est considérablement détérioré. Cette évolution s'est traduite par une baisse des salaires réels (ou une augmentation de la part dévolue aux bénéficiaires), ce qui représente un renversement spectaculaire par rapport aux tendances prévalant vers 1980. Cette diminution de la part des salaires dans la richesse nationale n'a été possible que grâce au chômage de masse. Une politique qui entend perpétuer cette modération des salaires ne

peut tolérer le risque d'un véritable plein emploi.

Si le Nairu paraît scandaleux en soi, le plus scandaleux serait finalement que cet outil ne soit qu'un instrument de « légitimation » d'une politique très clairement en faveur des rentiers, au détriment des salariés, de leurs services collectifs, ou de leur sécurité sociale.

La primauté de la lutte contre l'inflation limite en effet la politique de l'emploi à une politique de l'offre de travail. À travers l'objectif d'élévation du taux d'emploi, elle cherche à stimuler la concurrence entre salariés, entre salariés et chômeurs, entre inactifs et chômeurs, entre travailleurs âgés et demandeurs d'emploi, etc. Sa finalité ultime est de baisser le chômage d'équilibre. Dans le même temps, elle vise à en réduire le coût (limitation du niveau et de la durée des allocations explicitement recommandées par les lignes directrices). L'impératif de lutte contre l'inflation, condition de croissance durable, justifie cet objectif. Mais, comme le souligne Husson, à qui je laisserais le mot de la fin : « l'épouvantail de l'inflation sert surtout à masquer le fait qu'on veut graver dans le marbre une répartition des revenus très défavorable aux salariés ». La SEE est donc à considérer comme une stratégie visant la création d'emplois, dans la mesure où, poursuit-il, « ces créations sont subordonnées à un impératif : ne pas venir peser sur le marché du travail et, par-delà, sur le partage de la valeur ajoutée² ».

(1) Raveaud Gilles (2003), « La stratégie européenne pour l'emploi : une première évaluation », in Euzéby Chantal et al. (dirs.), Mondialisation et régulations sociales, tome 1, Paris, L'Harmattan, p. 171

(2) Husson Michel (2004), « Emploi : quelles alternatives aux impasses du social-libéralisme? », in Delfini Corrado et Romand Joël (dirs.), Politiques de l'emploi. Face aux menaces libérales, Paris, Institut de recherche de la FSU, Nouveaux regards & Syllepse, p.27